

Der Erörterungstermin: ein Forum folgenloser Technikkritik?

Gloede, Fritz; Schmitt, Wolfram

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gloede, F., & Schmitt, W. (1987). Der Erörterungstermin: ein Forum folgenloser Technikkritik? In J. Friedrichs (Hrsg.), 23. Deutscher Soziologentag 1986: Sektions- und Ad-hoc-Gruppen (S. 245-248). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-151120>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sektion Rechtssoziologie

Sprecher: Volkmar Gessner (Bremen)

Der Erörterungstermin – ein Forum folgenloser Technikkritik?

Fritz Gloede (Karlsruhe), Wolfram Schmittel (Speyer)

Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen Ausweitung und Restriktion

Seit Ende der sechziger Jahre ist die Bürgerbeteiligung an administrativen Planungs- und Entscheidungsprozessen Gegenstand politischer Auseinandersetzungen, die im Zusammenhang stehen mit Konflikten um umweltrelevante Großvorhaben. Hinter diesen Auseinandersetzungen um mehr oder minder extensive Beteiligungsrechte stehen unterschiedliche Interessen und Wertorientierungen der beteiligten Akteure (Ueberhorst 1983, Braczyk 1986). Aber auch die rechts- und sozialwissenschaftlichen Untersuchungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung haben unterschiedliche ordnungspolitische wie disziplinäre Bewertungsrahmen (Bechmann/Gloede 1985). Beide Diskussionskontexte verbinden sich über den Versuch, die "Funktionen" der Öffentlichkeitsbeteiligung zu bestimmen. Unter historischen wie systematischen Gesichtspunkten lassen sich die diskutierten Funktionen auf drei wesentliche Regulierungsprobleme administrativer Infrastrukturpolitik beziehen:

- auf die Regulierung des Verhältnisses zwischen Privatleuten und staatlichen Behörden (Rechtsschutzfunktionen);
- auf die Regulierung komplexer administrativer Planungs-, Entscheidungs- und Bewertungsprobleme (Verwaltungsfunktionen);
- auf die Regulierung des Verhältnisses zwischen staatlicher Administration und einer politischen Öffentlichkeit (sozio-politische Funktionen).

Untersuchungskonzept

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren stellt die Endphase eines übergreifenden staatlichen Planungs- und Entscheidungsprozesses dar, dessen strukturelle Ausrichtung an ökonomischen Produktions- und Investitionsentscheidungen innerhalb des Verfahrens gar nicht als Regelungsproblem thematisiert werden soll (Deiseroth 1986). Für dessen Praxis und Resultate ist diese Ausrichtung jedoch von erheblicher Bedeutung. Die empirische Untersuchung der geltenden Regelungen von Öffentlichkeitsbeteiligung, wie wir sie im Rahmen eines gemeinsamen Projekts des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung (Speyer) und der Abteilung für Angewandte Systemanalyse (Kernforschungszentrum Karlsruhe) durchführen, bezieht daher

die generellen und spezifischen Rahmenbedingungen ebenso ein, wie den eigentlich nicht-öffentlichen Abwägungsprozeß der Verwaltung. Durch den Vergleich unterschiedlicher Vorhabensarten und Verfahrensgestaltungen aus den Bereichen Energie, Verkehr, Industrie und Abfallbeseitigung (Schmittel 1985) soll eine vorschnelle Verallgemeinerung singulärer Ergebnisse vermieden werden. Methodisch kommen jeweils eine Dokumentenanalyse, Intensivinterviews mit "Schlüsselpersonen" aller beteiligten Akteursgruppen (Behörden, Antragsteller, Einwender, Gutachter) sowie eine Befragung der vom jeweiligen Vorhaben "betroffenen" regionalen Bevölkerung zum Einsatz.

Pilotstudie

Die Pilotstudie hat zum Gegenstand den Fall des Kernkraftwerks GKN II in Neckarwestheim. Für den Bereich der atomrechtlichen Beteiligungsverfahren ist GKN II zugleich exemplarisch und extraordinär. Exemplarisch, insofern hier Ergebnisse anderer Untersuchungen (u.a. Eisenhardt 1978, 1980; Hoffmann-Riehm/Rubbert 1984) bestätigt oder weitergeführt werden; extraordinär hinsichtlich Gestaltung und Ablauf des Erörterungstermins, aber auch hinsichtlich des Einwendungspotentials (28.500 Einwendungen, eher demonstrativer als aktionistischer Bürgerprotest mit intendierter regionaler Begrenzung).

Die ersten vorzustellenden Befunde stützen sich im wesentlichen auf die Analyse des Wortprotokolls des Erörterungstermins (Verhandlungsdauer 19 Tage!) sowie auf die bisher durchgeführten Gespräche mit "Schlüsselpersonen". Sie orientieren sich zunächst an einer analytischen Differenzierung des Verfahrens nach Akteuren, Themen und Kommunikationsstruktur.

Atomrechtliche Erörterung zwischen Anhörung und Diskurs

Die bisherigen Befunde geben Anlaß zu den folgenden generalisierenden Thesen. Wer im Erörterungstermin die Hauptakteure bzw. die Hauptkontrahenten sind, hängt ab von der persönlichen wie sachlichen Kompetenz, aber auch von der Strategie der Verhandlungsleitung. Diese Strategie bedingt, ob der Erörterungstermin als Anhörung oder als diskursive Erörterung stattfindet. Die Praxis der Verhandlungsführung, häufig den ersten Weg zu gehen, ist weniger als "Vollzugsdefizit", viel eher als restriktive Auslegung des "Ermessensspielraums" zu verstehen. Gerade in konfliktreichen Massenverfahren erliegt die Verhandlungsleitung leicht der Versuchung, sich auf Moderieren, Zuhören und die Ausübung sitzungspolizeilicher Aufgaben zu beschränken. Damit gerät ein zentrales Ziel der Erörterung, nämlich nach Möglichkeit einen Ausgleich divergierender Interessen zu fördern, bereits intentional völlig aus dem Blick.

Ein Vergleich mit zurückliegenden Erörterungsterminen macht deutlich, daß die behandelten Einwendungsthemen erweitert und gegenüber dem Katalog der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 7 AtG differenziert wurden. Dies mag als Indiz einerseits für Kompetenzzuwachs bei den Einwendern, andererseits für eine Verfeinerung der Prüfkriterien bei der Genehmigungsbehörde gelten. Rechtlich und für die administrative Entscheidungsbildung bleibt dies freilich folgenlos. Auch bei GKN II war das Vorhaben vor Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung beinahe bis in letzte Details "genehmigungsfähig" gemacht worden. Die administrative Tätigkeit stellte sich danach eher als redaktionelle Überarbeitung aller Genehmigungskomponenten einschließlich einer pauschalisierenden Stellungnahme zu den Einwendern denn als Abwägungsarbeit dar. Die Kommunikation während der Erörterung verlief im vorliegenden Fall weitgehend in den von anderen Untersuchungen her bekannten Bahnen. Unsere These ist, daß im realen Verfahren tendenziell drei unterschiedliche Kommunikationserwartungen miteinander kollidieren: seitens der Genehmigungsbehörde das Konzept einer Einweg-Kommunikation, begründet im traditionellen Rechtsinstitut der "Anhörung"; bei den Antragstellern das Konzept einer positionellen Kommunikation, begründet im Anspruch auf alleinige Kompetenz im Umgang mit naturwissenschaftlich-technischem Wissen; seitens der Einwender das Konzept einer diskursiven Kommunikation, begründet im Anspruch auf Mitwirkung bei umweltrelevanten Entscheidungen ebenso wie in einer Kritik an der vorgeblichen Sicherheit naturwissenschaftlich-technischen Wissens (vgl. insg. Ueberhorst 1985).

Dysfunktionen und latente Funktionen des Erörterungstermins

Daß die Öffentlichkeitsbeteiligung Rechtsschutzfunktionen habe, ist eine unumstrittene normative Vorgabe. Tatsächlich wird jedoch Rechtsschutz im Erörterungstermin kaum thematisiert bzw. reklamiert. Mit der Gewährung von Rechtsschutz, der allenfalls von verwaltungsrechtlichen Verfahren erhofft wird, verknüpft sich vor allem bei den Einwendern die Erwartung, zumindest eine Chance auf Revision der administrativen (Vor-)Entscheidung zu haben. Offenbar kollidiert die normative Rechtsschutzfunktion mit dem Faktum der informellen Vorverhandlungen und deren Entscheidungsrelevanz. Auch administrative Funktionen (Information und Effektivierung des Entscheidungsprozesses) kommen dem atomrechtlichen Verfahren offenbar kaum zu, umso weniger, als Baukomponenten wie technisches Regelwerk zunehmend standardisiert wurden (Wolf 1982) und die Behörden sich an die Rechtslage einer "gebundenen Entscheidung" halten (Hausmann-Grassel 1985). Schließlich werden auch sozio-politische Funktionen (Interessenvermittlung, Befriedung, Akzeptanz) teils schon vom Ansatz

her verfehlt, ganz zu schweigen von weitergehenden Vorstellungen der Einwender (wie Entscheidungslegitimation, Konsensbildung, Demokratisierung).

Insofern die intendierten bzw. "instrumentellen" Funktionen des Verfahrens kaum realisiert werden, alle beteiligten Akteure jedoch an der Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich festhalten, kommen ihm anscheinend - wenn auch schwach ausgeprägte - latente bzw. symbolische Funktionen zu, teils bezogen auf den rechtlichen Rahmen (Legitimation durch die bloße Tatsache des Verfahrens), teils bezogen auf die Sphäre der politischen Willensbildung (Kampf um die öffentliche Meinung). Daß der Kampf um die öffentliche Meinung nicht gänzlich folgenlos bleibt, ist dem Verlauf der gesellschaftlichen Kernenergie-Kontroverse zu entnehmen. Nach dem faktischen Moratorium der Jahre 1975-1980 hat mittlerweile - infolge des Reaktorunfalls in Tschernobyl - der Zirkel einer Kleinarbeitung des Konflikts durch Verschiebung von einer staatlichen Instanz zur nächsten (Politik-Verwaltung-Gerichte) sein vorläufiges Ende erreicht. Wesentliche energie- und technologiepolitische Fragen sind repolitisiert worden. Institutionelle und rechtliche Austragungsformen einer neuen Willens- und Konsensbildung in der Gesellschaft sind einstweilen jedoch nicht in Sicht.

Literatur

- BECHMANN, G./GLOEDE, F. 1985: Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben, Primärbericht, Kernforschungszentrum Karlsruhe
- BRACZYK, H.-J. 1986: Konsensverlust und neue Technologien, in: Soziale Welt H. 2/3, S. 173 ff.
- DEISEROTH, D. 1986: Großkraftwerke vor Gericht, Frankfurt a.M.
- EISENHARDT, G./KREBSBACH, C. 1978: Stereotype Wahrnehmung. Bericht 400/3 des Batelle-Instituts Frankfurt f. das BMI/RS I 2, Frankfurt a.M.
- EISENHARDT, G. 1980: Der Erörterungstermin - Erwartungen und Kommunikation an zwei ausgewählten Beispielen, Bericht des Batelle-Instituts für das BMI/RS I 2, Frankfurt a.M.
- HAUSMANN-GRASSEL, B. 1985: Bürgerbeteiligung an gebundenen Verwaltungsentscheidungen, Darmstadt
- HOFFMANN-RIEHM, W./RUBBERT, S. 1984: Atomrechtlicher Erörterungstermin und Öffentlichkeit. Zum Verhältnis von Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeit, Heidelberg
- SCHMITTEL, W. 1985: Umweltrelevante Großvorhaben: Bestimmungsversuche, Erhebung und Auswahl, Ms. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer
- UEBERHORST, R. 1983: Planungsstudie zur Gestaltung von Prüf- und Bürgerbeteiligungsprozessen im Zusammenhang mit nuklearen Großprojekten am Beispiel der Wiederaufarbeitungstechnologie, Wiesbaden
- UEBERHORST, R. 1985: Positionelle und diskursive Politik, in: Meyer-Abich, K./Ueberhorst, R. (Hrsg.), Ausgebrütet, S. 356 ff.
- WOLF, R. 1982: Rechtsordnung und Technostruktur - Die Grenzen regulativer Politik im Bereich der Kernenergie, in: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 8, Opladen, S. 240-265